



# 中华人民共和国审计署

National Audit Office of the People's Republic of China



站内搜索 站外 搜索

设为首页 | 联系我们 | 设为首页

当前位置: 首页 > 审计资讯 > 理论与方法

## 论我国金融审计的发展历程与未来发展趋势

李晟（审计署长沙办）

【时间: 2012年09月24日】

【来源:】

【字号: 大 中 小】

在现代国民经济体系中,金融处于核心地位,维护其稳定运行对于国家经济社会稳定具有十分重要的意义。以金融行业为监督对象的金融审计,将维护国家金融安全和促进金融稳健发展为主要目标,通过严格有效的审计监督,及时发现、防范、化解和控制金融风险,所以金融审计在金融监督体系和国家治理中发挥重要作用。随着我国改革开放进程的不断深入,金融体制改革的不断深化,金融监管体制的逐步完善,金融行业得到了迅速发展:其国际化程度日渐增强,金融创新业务与产品不断呈现,金融业务方法与手段更加丰富多样,金融风险不断增加,系统性风险不断集聚,金融危机带来的冲击与破坏也越来越大,金融审计所依赖的金融环境发生了剧烈变化,金融审计工作面临着越来越大的挑战。金融环境的变化以及金融审计自身发展情况要求金融审计工作需要不断创新和深化。本文以我国金融审计的内涵、发展历程及发展现状为基础,根据我国金融环境变化对金融审计的要求,探讨了我国金融审计的未来发展趋势。

### 一 金融审计的内涵和发展历程

金融审计作为国家审计的重要组成部分,在保护国家金融安全,抵御金融风险方面发挥着重要作用。现代金融审计定义为:政府审计机构、民间审计机构和金融系统的内部审计机构依照国家法律、法规和政策的规定,通过运用各种审计模式、方法和程序,对各种金融机构金融机构的财务收支以及资产、负债、损益的真实、合法、效益所进行的审计监督。

近年来,随着我国改革开放进程的不断深入,金融体制改革的不断深化,金融监管体制的进一步完善,我国金融行业得到了迅速的发展,在金融行业快速发展的同时,作为我国国家审计的重要内容和金融监督主要形式的金融审计也在不断探索和发展。金融审计的创新和发展能够充分充实金融审计的内容,完善金融审计体系,全方位的防范金融风险。大致来说我国金融审计的发展大致经历以下四个阶段:

第一阶段:财务收支审计阶段。在1983年至1994年期间,我国金融行业在邓小平同志提出的“必须把银行真正办成银行”的要求指导下,进入了突破传统的计划经济体制模式的金融体制改革新时期。1983年中华人民共和国审计署成立,次年审计署下发《审计署关于对金融保险机构进行审计监督的通知》,拉开了社会主义市场经济体制下金融审计的帷幕。这一阶段,金融审计主要审计对象是国有专业银行,以维护国家财经纪律和增加财政收入为主要目标,以揭露和纠正诸如银行转移收入、乱列费用、擅自动用信贷资金大型修建楼堂管所等违反财政法规的问题为主要工作任务。这一阶段的审计工作没有涉及到金融机构的资产、负债,也没有涉及到风险的防范,本质上还是财政审计的延伸。

第二阶段:资产负债损益审计阶段。在1995年至2001年期间,特别是1997年亚洲金融危机爆发后,我国金融行业进入了最为艰难的时期,金融审计也面临着前所未有的困难。1995年正式颁布实施的《中华人民共和国审计法》使金融审计逐步走向法制化、规范化。这一阶段,金融审计按照“以揭露问题为主,着力发现大案要案线索”的要求,审计目标向“摸清家底、核实盈亏、揭露问题、分析原因、规范秩序、促进管理、防范风险”转变,围绕资产质量的真实性,审计内容向“以信贷资产质量为主线,重点检查金融资产质量状况、业务经营合法合规性、内部控制制度的健全有效性,揭露重大违法违规案件线索”转变,金融审计逐渐呈现出了广泛性、综合性的特点。这一时期金融审计在整顿和规范金融市场秩序,防范和化解金融风险,打击金融领域违法犯罪等方面发挥了不可替代的作用。

第三阶段,风险审计阶段。在2002年至本次金融危机爆发前,随着金融体制改革的不断深化,金融审计工作进入了风险审计阶段。这一阶段以防范风险、提高效益、促进管理为主要目标,以真实性为基础,以内部控制为切入点,以查处大要案为突破口,逐步重视绩效问题,通过审计从体制、制度、监管等方面分析原因,着眼于加强管理、完善内部控制,达到防范金融风险的目的,将审计重点转向金融品种与服务、风险管理措施等管理活动的效率和效果。

第四阶段:安全审计阶段。至2008年国际金融危机爆发后,我国金融审计进入了安全审计阶段。2011年6月审计署公布的《“十二五”审计工作发展规划》明确指出,金融审计要以维护安全、推动改革、促进发展为目标,揭示和防范金融风险,完善金融监管,推动建立健全高效的现代金融体系和系统性风险防范机制。《“十二五”审计工作发展规划》明确了金融审计的五项重点工作:加强对国有及国有资本占控股地位或主导地位金融机构的审计和审计调查,关注货币市场、保险市场、资本市场运行中的突出问题,反映金融服务、金融创新和金融监管中的新情况,并从体制、机制上分析原因,提出建议,促进深化金融改革,推动金融市场持续健康发展;在做好金融机构资产负债损益的真实、合法和效益情况等方面审计的基础上,关注其法人治理结构及内部控制制度的建立和执行效果,有效揭示内部管理薄弱环节和制度缺陷,促进依法经营,加强管理,提高企业核心竞争力;加大对金融机构执行货币政策和其他宏观调控政策措施情况的审计和审计跟踪调查力度,促进金



政府信息公开指



政府信息公开日



政府信息公开年



政府信息公开年

### 审计资讯

- 近日要闻
- 要闻回顾
- 特派办动态
- 审计结果公告
- 国际交流
- 综合论坛
- 审计播报
- 图片新闻
- 机关动态
- 地方动态
- 审计工作
- 案件披露
- 理论与方法

### 网上服务

- 考试信息
- 资料下载
- 审计知识
- 网站地图
- 报刊图书
- 订阅
- 教育培训
- 成绩查询
- 公共信息
- 历史上的今天
- 投稿信箱及须知

### 互动交流

- 信访举报
- 图文直播
- 意见征集
- 投稿信箱
- 地方在线直播
- 在线访谈
- 网上调查
- 审计长信箱
- 地方在线直播

融机构调整优化资产结构,转变经营管理方式,提高为实体经济服务水平;加强对金融控股集团公司的审计,积极探索跨行业、跨市场金融活动的审计方法,提示系统性风险隐患,促进建立健全防范系统性风险的预警体系和处置机制;建立综合数据分析平台,实现对银行业、证券业、保险业等金融行业的经常性审计或审计调查,完善金融审计组织方式和审计方法体系,进一步改进信息化条件下以总行为龙头的审计管理模式,有效整合审计资源,不断提高“集中分析,分散核查,专题研究”的工作水平。

回顾金融审计的发展历程,可以看出一方面国家经济体制和宏观经济环境的变化给金融审计的发展带来了机遇,另一方面金融审计的进步也为维护金融秩序和金融安全,推动我国经济健康发展起到了积极作用。

## 二 我国金融审计存在的问题及未来发展趋势

随着目前全球金融一体化的趋势越来越显著以及我国金融体制改革的不断深化,我国的金融审计也面临着新的机遇和挑战。要使金融审计在新的金融环境下最大化地发挥监督审计、维护金融稳定、揭示和防范金融风险,完善金融监管等功能,就要对金融审计目前存在的问题与未来发展趋势有深刻的认识。

金融审计未来发展趋势应该与其目标保持一致。《审计署关于印发审计署“十二五”审计工作发展规划的通知》中对金融审计的目标定义为维护安全、推动改革、促进发展,揭示和防范金融风险,完善金融监管,推动建立健全高效安全的现代金融体系和系统性风险防范机制。加之当前金融业在金融危机所暴露出来的过度自由化、监管缺失等特点,这些必将对金融审计提出新的要求。笔者认为未来金融审计发展趋势可以归纳为以下几点:

### (一) 以绩效审计为中心,防范系统性风险为目标,建立风险导向型审计模式

金融审计工作要以绩效审计为中心,以防范系统性金融风险为目标,通过对金融机构的经营绩效、金融监管机构的经营绩效进行审计,即对金融政策的合理性、监管内控制度的健全性、监管运行的合规性、监管内控机制运行的有效性进行审计,并从整体上发现金融业所存在的普遍性且偏向性的问题,并提出合适的建议,从而推动金融业的可持续发展。金融审计的目标应以防范系统性风险为目标,积极探索跨行业、跨市场金融活动的审计方法,提示系统性风险隐患,促进建立健全防范系统性风险的预警体系和处置机制。同时,引入风险导向审计模式,更好地防范和化解系统性金融风险。

### (二) 扩大审计对象和审计内容,实现对银行机构和非银行金融机构审计的全覆盖。

扩大金融审计对象要做到以下几点1.应加强证券机构、保险机构等非银行金融机构的审计力度。我国政府金融审计过分集中对国有控股上市商业银行的审计监督,对证券机构、保险机构等非银行金融机构的审计力度不够,形成了审计的盲区,不利于及早发现风险的源头。2.应加强对地方中小金融机构和农村金融机构的审计力度。由于各方面原因,这两类金融机构普遍存在管理水平较低,违规操作事故较多的问题,潜伏和积累了较大的金融风险,更应该受到审计监督。3.重视对“一行三会”的绩效审计。对人民银行进行效益审计,应增加货币政策执行效果、防范本外币价值风险、外汇监管、非常规金融打击等为主要审计目标。对“三会”的绩效审计应以对银行业、证券业、保险业的审计结果作为三会履职效果的审计评价依据,逐步构架行业发展效果为导向的金融监管部门问责审计框架。

对于金融审计的审计内容应从传统的只对审计对象的财务报表进行审计监督转变为对表外业务的监督,此次全球金融危机的爆发的一个重要原因就是以衍生品市场等非传统型金融业务监管力度不够。金融自由化的风潮造就了衍生品市场的繁荣,当市场缺乏足够的监管,造成金融风险的不累积,最终整个交易链条断裂,给整个金融业造成极大的冲击。在后危机时代,一定要注重对非传统性金融业务的审计督查,以防止危机的再度爆发。

### (三) 立足防范系统性金融风险,深化对系统重要性金融机构的经常性审计

系统重要性金融机构是金融体系中最为重要的一环,一旦受到外部冲击时,一方面,会通过其自身庞大的风险传染链条将风险传递给系统中其他金融机构,引起多米诺骨牌效应,导致系统性金融风险的爆发。另一方面,系统重要性金融机构是行业的标杆,一旦其出现问题,在信息不对称的情况下,必然会出现恐慌,严重时会引起挤兑风潮。因此,立足防范系统性金融风险,就必须加强对系统重要性金融机构的审计监督。制定相对于普通金融机构更为严格的审计标准,对系统重要性金融机构实行经常性审计。于此同时,构建多层次的风险预警机制,以更好地揭示系统重要性金融机构的风险隐患。

### (四) 构建政府审计机构与金融监管机构的联合监管机制。

当前分业监管制度与金融业混业经营的趋势之间的矛盾越来越大,混业经营下金融业务之间的界限越来越模糊,金融控股集团公司的出现